

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIá. LEGISLATURA
Cuarto Período

CARPETA Nº 1267 de 1988

DISTRIBUIDO Nº 827 de 1988

COMISION DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Sin corregir por los oradores

Diciembre de 1988

FONDO DE GARANTIA

Se crea para los créditos laborales en los casos de insolvencia patronal

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 6 de diciembre de 1988

ASISTENCIA

Preside : Señor Senador Alberto Zumarán

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Carlos W. Cigliuti, Juan Pablo Croce, Walter Olazábal y Uruguay Tourné

Invitados Especiales: Señor Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Renán Rodríguez, acompañado de su asesor contador Capellini; doctor Américo Plá Rodríguez; e integrantes de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes, Carlos E. Negro (Presidente) y Víctor Vaillant

---

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 37 minutos)

La Comisión agradece la presencia del señor Subsecretario y del profesor Plá Rodríguez. Hemos invitado a este último, abusando de su generosidad, para asesorarnos sobre el proyecto de ley por el que se crea un fondo de garantía para el cobro de créditos laborales y que tiene a estudio luego de haber sido aprobado por la Cámara de Representantes. En principio la Comisión está de acuerdo con el temperamento del proyecto, vista la situación en que muchas veces se encuentran los trabajadores; es decir, de no hallar un patrimonio donde poder hacer efectivos sus créditos. Pero en la sesión pasada se plantearon dos posiciones: una de apoyo al proyecto tal como viene aprobado por la Cámara de Representantes en el que se establece un régimen para liquidar y administrar el fondo, y otra, sostenida por algunos señores Senadores, que veían con preocupación que en él se prescinde de la intervención del Poder Judicial. O sea que este Poder determine previamente la existencia o no del crédito laboral y su cuantía. Los señores Senadores manifestaron temor de que sobre esta materia se le confirieran facultades discrecionales a la Administración, y más concretamente al Poder Ejecutivo.

La Comisión, ante estos criterios dispares, resolvió recabar la opinión del profesor Plá Rodríguez en el entendido de que colaboró con un proyecto sobre este tema, conociendo además su versación en la materia.

Si los señores Legisladores no desean agregar algo al resumen de la situación que la Mesa acaba de realizar, le cedo la palabra al doctor Américo Plá Rodríguez.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Señor Presidente: agradezco la deferencia que representa el hecho de haber sido invitado por la Comisión para conocer mi opinión. Pero simultáneamente tengo que pedir disculpas por no haberle podido dedicar al tema el tiempo requerido porque, como es notorio, tomé contacto con los antecedentes recién ayer a la hora 20. Desde ese momento me he pasado leyéndolos, de modo que quizás no he podido sedimentar mi pensamiento.

Entiendo, señor Presidente, que para situarnos en este tema tenemos que empezar por el origen fáctico del problema.

Durante el régimen anterior hubo muchas empresas que cerraron, que quebraron y, por razones profesionales, me tocó intervenir, en el caso --más de uno-- de obreros que tenían que iniciar las acciones ante el juzgado respectivo y, luego de haber seguido todo el trámite y lograda la sentencia ejecutoriada, tenían que tratar de cobrar. En el decreto-ley Nº 14.188 felizmente hay una disposición, que ha sido sumamente eficaz desde el punto de vista práctico, en la que se establece que en los casos de quiebra o concurso el acreedor laboral con sentencia ejecutoriada no tiene necesidad de estar a las resultas de dicha quiebra o concurso. Indica, simplemente, un bien y trata de ejecutarlo; pero tiene que buscar los bienes.

En la mayoría de los casos la experiencia señalaba que había que hacer un trámite de uno o dos años para ubicar los bienes y convertirlos en dinero. Y muchas veces nos encontrábamos con una desagradable sorpresa: la tercería de los acreedores hipotecarios o prendarios. Muchas veces la del propio Banco de la República que, como ustedes saben, sobre casi toda la industria tiene préstamos otorgados con una garantía prendaria total. Por estas circunstancias el asunto fracasaba en muchos casos y por eso surgió la idea, siguiendo el ejemplo de otros países, especialmente europeos, de establecer algún fondo que posibilitara que todo ese esfuerzo culminara eficazmente. O sea que al esfuerzo del trabajador de justificar su crédito, no se le agregara el de indicar los bienes, seguir las tercerías, etc.

Este cuadro general es el que me orienta para ver cómo conviene encarar la situación. En la nota que se me envió, y como lo destacó el señor Presidente, la preocupación se centra en si esto puede ser sustraído de la órbita de la justicia y resuelto por vía administrativa o debe mantenerse dentro del Poder Judicial. A esto debo agregar una dificultad que surge a través de la lectura de las últimas páginas de los antecedentes que recibí: que el propio directorio del Banco de Previsión Social manifestó que no estaba en condiciones de realizar la tarea. Creo que, al respecto, tendríamos que mantenernos dentro de la situación natural en materia litigiosa: que sea la justicia la que resuelva. Es ésta la que debe determinar si hay o no un crédito laboral indiscutible, si no hay una situación fraudulenta o de connivencia --que muchas veces se teme que puede haber y que desgraciadamente, en ocasiones la hay-- y, sobre todo, que exista una situación de insolvencia.

De modo que si la justicia lo determina, la función del fondo pasa a ser meramente administrativa, porque se trata de pagar la orden judicial.

De manera que, desde ese punto de vista y suponiendo este esquema básico, me parece que deberíamos encarar varias soluciones. Por un lado, creo que habría que acelerar la justicia. Claro está que este tema no es el de hoy pero puede ser el de mañana o pasado. Al respecto, me ha confirmado el señor Subsecretario que en la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes existe acuerdo en cuanto a aprobar una ley de procedimiento laboral que sea más adecuada, aunque en líneas generales sería similar a lo establecido en el Código General del Proceso, que presentara particularidades específicas en esa materia. Creo que esto permitiría acelerar el trámite judicial.

En lo que hace al funcionamiento del fondo como tal, creo que él debería estar incluido en la órbita del Banco de Previsión Social, más allá de la voluntad personal de sus directores, por disposición constitucional, ya que se estaría hablando de una solución de seguridad social. Se trataría de un riesgo que se traslada a la sociedad, en virtud de que el fondo estaría cubierto por los aportes de distintas empresas que contratan trabajadores. A esto sobrevendría otra tarea que es la de recuperar los fondos en subrogación de créditos laborales, a efectos de que no se desfinancie dicho fondo.

De cualquier forma, todo esto constituye partículas de la seguridad social y, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, si el Banco de Previsión Social es el encargado de todo lo relativo a estos temas, pienso que es él el que debe controlar el fondo.

Sin perjuicio de ello, creo que está bien la observación hecha por el señor Presidente del Banco de Previsión Social, en el sentido de que no poseen capacidad técnica para determinar la cuantía de cada uno de los créditos. Sin embargo, recibiendo la orden respectiva no existe riesgo de que puedan cometer errores; en ese sentido, se limitan a cumplir con la orden judicial.

Esto implica diferir con la opinión que ha venido sosteniendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de sus representantes, en cuanto a que prefieren que sea el propio Ministerio el que administre el fondo.

Personalmente, pienso que no es una función propia de esta Cartera. Los representantes de esta Secretaría de Estado ligan este tema con el de la política de empleo. Dicha política es de gran importancia en este país y se le debe dar una trascendencia que quizás hasta ahora no se le otorgó. Sin embargo, no incluye necesariamente este aspecto.

Hace unos instantes, en forma amistosa e informal, conversaba con el señor Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social respecto a este tema y me decía que con respecto al crédito laboral de una persona que trabajó en una empresa que está en quiebra, se produce una situación distinta a la del desocupado, en el sentido de que puede ocurrir que consiga nuevamente otro trabajo a corto plazo; sin perjuicio de ello, de todos modos tiene un crédito laboral, es decir, puede percibir licencias, aguinaldos, despido y, por consiguiente, se trata de un tema distinto. El señor Subsecretario me expresaba que lo que puede interesar es tratar la situación del desocupado desde el principio. Desde ese punto de vista, ello puede ser así en cuanto a la desocupación, pero no en cuanto a la calidad de acreedor.

En síntesis, en relación a este aspecto que en el debate fue denominado como de institucional, considero que hay que insistir en la idea de que el Banco de Previsión Social sea el administrador que, por otra parte, es la que prima en el seno de la Cámara de Representantes, con el agregado de que se simplifique la labor de dicho Banco.

Otro de los aspectos que estaba en discusión era el de cuál es la órbita laboral comprendida, es decir, si se incluía a los trabajadores rurales y domésticos. Por la ley de las compensaciones, voy a apoyar la posición dada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el sentido de que creo que esta es una experiencia nueva, que tiene sus dificultades y que, como todas las cosas, requiere de un método gradual para irse implantando.

Sé que tanto en materia de servicio doméstico como rural, esto sería de difícil aplicación y hasta casi imposible poder controlarla, teniendo en cuenta que la desocupación no se plantea en los mismos términos que en los ambientes industrial o comercial. Es por ello que creo que estos casos podrían dejarse al margen, sin perjuicio de que, naturalmente, se piense en una eventual incorporación si realmente las circunstancias lo demostraran posible. Creo que esto está pensado sobre todo para la industria y el comercio.

mu.4
D.827

En cuanto a la fijación de un máximo de cantidad a pagar --se hablaba de 6 salarios mínimos nacionales-- participo de la idea que inspiró el proyecto de la Cámara de Representantes en cuanto a que esto no justifica limitación. Considero que deben ser protegidos todos los trabajadores de una empresa en quiebra, a través de este sistema. Si bien en casos extremos se tiende a amparar a los más necesitados y modestos, creo que todos tienen el mismo derecho a reclamar el pago de las cantidades que se les adeude. En ese sentido, me parece que no se debe establecer ningún límite, sino que todos los créditos reconocidos por sentencia, aunque correspondan a los empleados de mayor jerarquía, puedan ser reclamados. Por la misma razón, no exigiría una vinculación temporal mínima, tal como lo propone el Poder Ejecutivo. Lo que sugeriría es ajustar lo establecido en el proyecto de la Cámara de Representantes en la parte que tiene que ver con las funciones que cumpliría el Banco de Previsión Social y limitarlo exclusivamente a la recaudación, el pago y la recuperación del fondo, a través del mecanismo de la subrogación frente a las empresas deudoras. Esto, obviamente, obliga a hacer una pequeña modificación en la redacción de dicho proyecto, implicando que él vuelva a la Cámara de Representantes. Sin embargo, de acuerdo con lo que he leído, existe voluntad política bastante generalizada en cuando a hacerlo con celeridad. En ese sentido, el señor Presidente de la Comisión sabe que tengo buena voluntad de colaboración, por lo que me ofrezco --si es que puedo serles útil-- a hacer ese intento de redacción. Claro está que no lo puedo hacer en este instante, pero si se me concediera un plazo de 48 horas, podría llevarlo a cabo, siempre y cuando ello no alterare el cuadro de trabajo de esta Comisión.

Quedo a las órdenes de los señores miembros de la Comisión para cualquier otra pregunta que me deseen formular.

SEÑOR PRESIDENTE.- A título personal, en primer término, deseo manifestar que coincido puntualmente con todos los temas que ha desarrollado el profesor y, a la vez, digo que sería de suma utilidad si él pudiera colaborar con la Comisión trayéndonos una redacción sustitutiva sobre la base del proyecto sancionado por la Cámara de Representantes, considerando estas modificaciones sugeridas.

Esto, obviamente, queda a criterio de la Comisión, pero desde ya adelanto mi posición favorable. De todos modos, me gustaría oír a otros señores Senadores.

SEÑOR OLAZABAL.- Señor Presidente: obviamente en la sesión anterior habíamos estado defendiendo una visión bastante diferente de la planteada en el día de hoy por el distinguido jurista doctor Plá Rodríguez, a quien agradecemos en lo que nos es personal, su colaboración con esta Comisión.

Deseo ahondar un poco acerca de lo expresado y hacer algunas preguntas que tienen que ver con el fondo de la cuestión.

Nuestra oposición a que intervenga el Poder Judicial no se debe, en principio, a que tengamos algo contra dicho Poder. Lo que nosotros buscamos es que el cobro del despido o de cualquier otro beneficio laboral --teniendo en cuenta que ese tipo de medidas se producen en momentos muy especiales de la vida del trabajador-- se haga a través de un mecanismo ágil. Nosotros sabemos que, tarde o temprano y cualquiera sea la redacción que demos a este proyecto en definitiva, habrá una cobertura frente a la insolvencia patronal; pero nos tememos que ella se haga efectiva cuando sea tarde, porque, en realidad, la función esencial que debe cumplir el despido, es ayudar al trabajador a salir de la situación dura que se le plantea en ese momento determinado de su vida. Quiere decir que si la solución es tardía, no cumple con la función fundamental que buscamos.

Compartimos, por supuesto, la necesidad de que exista una justicia laboral rápida y que haya determinada eficiencia dentro de la administración de justicia. Sin embargo, tenemos dos dudas. En primer lugar, dudamos firmemente que después de 40 ó 50 años en que casi se denegó la justicia por la demora que tenía, ahora, de golpe, porque se apruebe un proyecto de ley, esa misma justicia solucione todos los problemas. Eso me lleva a pensar, dada la situación en que estuvo el Poder Judicial, que la demora era porque quería, ya que tenía soluciones a la mano. No creo que las soluciones para acortar los juicios y simplificar los procesos estén tan al alcance de la mano. Si así era, no me explico porqué no se aprovechó antes, pero este no es el tema en discusión.

Creo que todo lo que se avance en materia de procedimientos está bien; apoyaremos toda idea que surja en ese sentido, algunas de las cuales están incluidas en el texto que tiene a estudio la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes que está trabajando muy bien acerca de este tema.

En segundo término a pesar de que eso está ocurriendo

¿cuál sería la demora mínima que tendría esto? Este proyecto está creado sobre la base de la insolvencia patronal; no se trata, en principio, de amparar a todos los casos de despido o de incumplimiento de las condiciones laborales. Aquí ni siquiera estamos contemplando los derechos individuales al trabajo, sino el derecho colectivo de la masa de trabajadores, que queda cesante en una empresa que es insolvente, para pagarles el despido o que, aun no siéndolo, frustra la pretensión de sus obreros de cobrar el despido.

Si todos estos aspectos los trasladamos al Poder Judicial, advierto que se plantearán dos problemas: la determinación de la cantidad, y la apreciación de la situación de solvencia o no de la empresa. Si ya el tema de la determinación de la cantidad líquida exigible es complejo, estimo que lo será mucho más cuando sea el Poder Ejecutivo el que tenga que establecerlo, pues prácticamente tendría que introducirse en todos los vericuetos económicos de la empresa y llegar a conocer el estado de cada uno de los bienes que posee. Pienso que esto va a ser imposible, salvo que busquemos determinadas soluciones que configuren ciertos elementos objetivos o presunciones que se puedan apreciar.

También me preocupa el hecho de las posibles apelaciones que puedan hacerse ante la determinación de la cantidad líquida exigible. ¿En qué momento vamos a considerar que intervino realmente el Poder Judicial? ¿En la primera sentencia? ¿En el momento en que ya no haya apelación y pase a calidad de cosa juzgada? Podría perfectamente plantearse un proceso que llevara años y que frustrara lo que es la idea fundamental de este proyecto, o sea, atender las situaciones con la mayor celeridad posible.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Olazábal plantea que hace 50 años que la justicia es lenta y que ahora se la quiere agilitar, así como que hasta este momento no se han obtenido muy buenos resultados en la materia.

Sin perjuicio de reconocer que, en líneas generales el señor Senador tiene razón, creo que la justicia no es tan lenta como de ordinario se dice. Generalmente se recuerdan casos en que la justicia ha demorado por el carácter engorroso del trámite concreto. Repito que no siempre la justicia demora demasiado, aunque admito que es un buen ideal el querer agilitar en lo posible los trámites judiciales. El Parlamento democrático ya ha aprobado un nuevo Código Procesal y con

la finalidad de agilitar los trámites estableció el juicio oral para algún tipo o etapa de los litigios.

En materia específicamente laboral se está tratando un proyecto de ley en la Cámara de Representantes. Pediría al señor Senador Olazábal que reflexione sobre este otro aspecto que voy a plantear. En los casos en que el Gobierno o el Parlamento, han dejado de lado la vía judicial y se han introducido en la administrativa a efectos de poder solucionar algún problema, ¿el resultado ha sido una mayor agilidad o por el contrario, ha sido una inseguridad jurídica generalizada, una falta de garantías para que todos los interesados intervengan? En el fondo, ¿por qué es lenta la justicia? ¿Porque tal como dice el señor Senador se corre el peligro de que alguien recurra, como si eso fuera un hecho peligroso? La justicia, precisamente, es la que otorga las garantías de que todos van a ser escuchados y de que todos los interesados puedan recurrir. Por el contrario, en el caso de establecerse una vía expedita en el campo administrativo que trabaje con enorme rapidez, según la experiencia que el país tiene, puede llevar a condiciones en que reine la arbitrariedad, porque si en la vía administrativa le damos recursos a todos, entonces, también, será lenta.

Lo que ocurre es que si nosotros decimos que el Directorio del Banco de Previsión Social o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social paga contra el Fondo ante la primera persona que aparezca diciendo que se le debe determinado dinero por concepto de crédito laboral, estamos creando una inseguridad tremenda en lo que tiene que ver con el manejo de estos fondos. El propio señor Senador lo reconoce, cuando expresa que los jueces van a tener dificultades para poder apreciar el quantum del crédito laboral y la posible insolvencia de la empresa, porque el tema normalmente es difícil; pero, si los jueces tienen dificultades, ¿qué podemos esperar de la vía administrativa? Imagino al Ministro de Gobierno ordenando el pago para una persona y no para otra, o determinando cierta cantidad para unos y para otros. Se trata de facultades de una discrecionalidad tal, que inmediatamente el instrumento quedará desprestigiado, y nos veremos inmersos en un sinnúmero de dificultades. Una de ellas la señalé en la sesión anterior: va a ser mucho más fácil cobrar un crédito laboral por vía administrativa, por la situación de insolvencia presunta o real de una empresa, que el crédito laboral normal. ¿Qué le sucede a un trabajador que reclama ante el patrono por un crédito laboral?

cb3
D/827

25 x 10

Una vez realizada la gestión conciliatoria ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, si no obtiene la satisfacción de su crédito o si no obtiene lo que, a su leal saber y entender, se le debe hacer efectivo, debe recurrir ante la justicia. Entonces, resulta mucho más fácil que se dirija ante el señor Ministro de Gobierno a los efectos de que lo incorpore dentro de este régimen, con lo que puede cobrar inmediatamente, y el Estado posteriormente sólo debe repetir el pago. De esta forma la persona evita la iniciación de un juicio.

Por lo tanto, ante la hipótesis de que pueda surgir en la relación obrero-patronal el criterio de que a un grupo de trabajadores se le adeuda determinada cantidad de dinero por determinado concepto, será mucho más fácil introducirlo en el sistema del seguro, que recurrir a la vía judicial para discutir si corresponde o no el pago del crédito. Además, pretendemos contar con una vía administrativa rápida, mediante la cual lo primero que debe hacer el Ministro es dar la orden de que se pague, con una verificación muy sumaria de los hechos. Si en la vía administrativa la verificación realizada por el Poder Ejecutivo o por el Banco de Previsión Social presenta todas las garantías necesarias, llamando a la empresa y abriendo un período de pruebas, estaremos creando un procedimiento similar al que debe efectuar el Poder Judicial, con la única diferencia de que el encargado del fallo no es un juez sino un jerarca de la administración. Esto significa menores garantías para todos.

Entonces, la propia argumentación del señor Senador en cuanto a que es difícil para un juez determinar si el crédito existe, cuál es su monto, o si tiene que ir contra el seguro o contra el patrimonio de la empresa, está demostrando que es imperiosa la necesidad de que estos extremos sean determinados por un juez, dando participación a todos; generalmente nos referimos al trabajador y al patrono, pero también hay otros acreedores que intervienen en esta situación. Si nosotros creamos un régimen pensando solamente en que el procedimiento sea rápido en vía administrativa, inclusive podemos alterar completamente las relaciones del crédito en el país.

Se trata de un problema delicado, en el cual las garantías del empresario para determinar el crédito y de otros acreedores respecto a los bienes de la empresa, parecen ser un dere-

cho que es menester asegurar y someter a consideración del Poder Judicial, para que éste decida. Tenemos dos caminos: o reiteramos un procedimiento tan engorroso en la vía administrativa, mediante el cual no ganamos tiempo y sólo sustituimos la persona del juez por la del jerarca o, de lo contrario, hacemos un régimen absolutamente expeditivo que se convertirá en una fábrica de órdenes de pago, muchas de las cuales resultarán, con seguridad, mal libradas, o por montos que no corresponden, con lo que el Instituto quedará totalmente desprestigiado. Entonces, lo importante no va a ser el hecho de tener razón o derecho para ir al seguro, sino presionar al Ministro o al Directorio del Banco de Previsión Social para que libre rápidamente la orden de pago.

SEÑOR CAPECHE.- ¿Me permite, señor Senador Olazábal? Creo que en el caso de los pequeños productores rurales, con respecto a cómo se determina la empresa solvente o insolvente, le estamos dando una válvula de escape a aquellas personas que no tuvieron la buena intención de solucionar el problema, porque ahora tienen una ley en la que ampararse. Anteriormente la encargada de resolver esta situación era la justicia. Un pequeño productor rural que no está en condiciones económicas de hacer frente a estos gastos exigidos por los beneficios laborales, tiene ahora derecho de ampararse en esta ley. Pregunto, entonces, por qué mecanismos se soluciona este problema, a los efectos de que las personas con solvencia puedan conocer su alcance y enfrentar la situación. Reitero que desconozco el mecanismo en virtud del cual se dilucidará el asunto.

SEÑOR OLAZABAL.- Señor Presidente: voy a tener que discrepar con usted, pero esto forma parte de las costumbres matinales de esta Comisión. En primer lugar, deseo desmentir el hecho de que se pueda considerar que la justicia no es lenta. Para ello voy a relatar una experiencia personal, aunque no sea lo correcto.

Fui trabajador de una empresa insolvente que, en ningún momento, opuso ninguna traba a las reclamaciones judiciales. Inclusive, diría que hubo una colaboración por parte de la empresa en el sentido de acelerar en lo posible los trámites. Por ejemplo, se presentó a todas las audiencias de conciliación, reconociendo los créditos y aun así creo que demoró un año la sentencia. Por supuesto, la empresa no apeló dicha sentencia y simplemente no se podía cobrar el crédito porque todo estaba prendado e hipotecado por el Banco de la República.

Si bien en el plano personal no sufrí las consecuencias de esto por el hecho de desarrollar otras actividades pude apreciar de cerca otras situaciones distintas que creo es nuestra obligación enfrentar. Generalmente, cuando las empresas cierran, los obreros desconocen dicha eventualidad y podríamos decir que les cae de golpe. Se trata de gente que ha trabajado durante 10 ó 20 años en una empresa y que de un día para el otro se encuentra con que debe afrontar esta situación que viene a sumarse a las obligaciones normales de mantener una familia --difíciles de afrontar, aun trabajando-- y con que el único destino que se les ofrece es el de iniciar un juicio para poder cobrar el despido --si es que se tiene suerte con el Banco de la República-- o si se adopta algún otro tipo de medidas. Esto constituye una situación de extrema necesidad, que debemos contemplar antes que cualquier otra cosa. Con buen criterio se ha dicho que debe tratarse de contemplar la situación de las empresas insolventes y no de las solventes. En el caso de las empresas insolventes, estamos contemplando un derecho colectivo; sin embargo, no contemplamos el derecho individual.

Creo que el derecho individual de un obrero mal despedido de una fábrica es tan importante como la situación por la que atraviesan las empresas insolventes. Más aún; el derecho individual de un obrero a quien durante años no se le pagaron horas extras, o se le pagó mal la categoría, es tan importante como el derecho de un obrero a percibir su despido.

Creo que nunca como en este caso lo mejor es enemigo de lo bueno, porque si queremos llegar a lo mejor --y con esto no digo que no pueda llegarse a lo mejor-- vamos a dejar de lado algo que es bueno y que atiende casos muy concretos que se han generalizado en el país.

Seguirán generalizados, salvo que el señor Ministro de Economía y Finanzas tenga razón en cuanto a la recuperación económica espectacular a que se va a llegar en el país.

Con respecto a la discusión sobre si la vía tiene que ser administrativa o judicial, debo decir que, en la práctica, para presentarse al juicio es necesario pasar primero por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esto no es porque sí. La misma justicia ha establecido un procedimiento lógico de un filtro que se hace con el acta, porque el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está en mejores condiciones que la justicia para apreciar la existencia de la deuda. A través de su oficina de contralor tiene el contacto directo con los trabajadores a los que se les adeuda. Además estos trabajadores, lo primero que hacen --está bien que procedan de esta manera-- es reclamar ante dicho Ministerio dejando constancia que tal empresa no les paga.

No sé si la justicia es lenta porque anda mal y no tiene dinero o si los mecanismos son interminables. No tengo la menor duda que en nuestra legislación hay elementos que colaboran para que dicha justicia sea interminable.

Tuvimos oportunidad de ver liquidaciones que llevan veinte o trenta años y, sin exagerar, posiblemente muchos más.

Quisiera ver alguna liquidación en la que haya intervenido la justicia, cumpliendo todos los pasos que establecen los Códigos y que haya terminado bien. Me gustaría conocer cuál fue la última vez que en una quiebra se declaró la solvencia o insolvencia de la masa y todo lo que está muy bien redactado en el Código de Comercio y que ha sido permanentemente inaplicado en el país.

¿Por qué se plantea el problema de establecer un fondo para garantizar los cobros de salarios frente a la insolvencia patronal? Se plantea porque hay un hecho nuevo en el país, que no se refleja, hasta el momento, en ninguna legislación. Las empresas son todas insolventes en el momento de cerrar porque tienen todos sus bienes prendados o hipotecados. Entonces, se nos presenta una disyuntiva muy clara. Le damos prioridad absoluta a los cobros de salarios frente a todas las prendas e hipotecas o debemos reconocer que los salarios no se cobrarán más. Esta es la realidad que está pesando en el país. Se ha considerado por parte de autoridades de Gobierno que el hecho de crear inseguridad jurídica desde el punto de vista de la garantía prendaria e hipotecaria puede perjudicar, en buena medida, la operativa bancaria y las relaciones normales existentes entre los bancos y las empresas.

No me inclino por esa posición, aunque la comprendo y quizás no fuera la que definiría si tuviéramos la posibili-

dad de reexaminar en forma total el tema del privilegio de los créditos. El hecho está presente. Las prendas sobrepasan a las hipotecas salvo en casos muy raros, donde no hubo desplazamiento y cuando algún Juez, hasta el momento, ha hecho que los créditos laborales priven.

SEÑOR PRESIDENTE.- No entro a cuestionar ni pido que se termine la liquidación de quiebra ni tampoco que el Juez declare la solvencia o insolvencia. Tampoco que se determine si el crédito hipotecario o prendario tiene preferencia sobre el laboral. Esto no se trata en el proyecto.

Estamos de acuerdo en crear el fondo para evitar que la insolvencia de la empresa determine el no pago de los salarios. Creamos el Fondo para poner a los trabajadores al abrigo de los riesgos reales planteados por el señor Senador Olazábal como, por ejemplo, que la empresa caiga en insolvencia, cobran total o parcialmente algunos acreedores comerciales o bancarios y los trabajadores no perciben sus salarios.

En eso estamos totalmente de acuerdo. Con la creación del Fondo evitamos que los trabajadores tengan que esperar las distintas gradaciones o preferencias en los créditos. Doy mi voto para la creación del Fondo y con ello salvar al trabajador de este riesgo.

¿Quién determina los créditos que van contra el Fondo? ¿El poder administrador o el Poder Judicial? Entiendo que debe hacerlo este último, porque representa una garantía para todos.

De ninguna manera subordino el mandato de pagar contra el Fondo, al hecho de que se termine la quiebra o la liquidación judicial. Creamos el Fondo para que sobre el mismo se cobren los créditos y no se lo haga contra la masa del deudor. Más tarde el administrador de dicho Fondo repetirá, subrogándose. Con esto evitamos que la insolvencia del deudor, del acreedor prendario o hipotecario eluda el pago de los salarios.

La discrepancia está radicada en el hecho de que a un señor Senador le alcanza que se determine administrativamente; a la Cámara de Representantes le es suficiente que lo haga el Directorio del Banco de Previsión Social; el Poder Ejecutivo quiere que actúe el Ministerio correspondiente

y nosotros queremos que lo haga el Juez, porque entendemos que es la mejor garantía para todos. Para que éste determine el monto del crédito y ordene librar la orden no es necesario recurrir a la quiebra ni invocar la lentitud del procedimiento judicial. Para esto, el Poder Judicial no tiene por qué ser lento. Pero si lo es, comparándolo con un Ministro o con una mayoría del Directorio del Banco de Previsión Social, que libra órdenes de pago, prefiero que sea algo más lento y que lo resuelva un tercero imparcial, que es el Juez. No se debe esperar veinte años a que se realice la liquidación o la quiebra.

SEÑOR OLAZABAL.- Mi objetivo es expresar delante del doctor Plá Rodríguez cuáles son los elementos que hemos estado repitiendo estos días, porque me da la impresión que el enfoque que él hizo, más allá de que lo discutamos o no, no toma en cuenta los múltiples aspectos que se han considerado en días anteriores.

En ese sentido, debo aclarar que en la sesión pasada no se tomó versión taquigráfica, lo que impide conocer, de alguna forma, cuáles han sido los intercambios de opinión.

Deseo formular algunas consideraciones.

Es cierto que la vía administrativa puede ofrecer menos garantías, en cuanto a que efectivamente se determine bien el crédito, teniendo en cuenta las partes involucradas, los intereses en juego y las comparecencias que puedan tener lugar en el terreno judicial. Pero quiero llamar la atención sobre dos aspectos. En primer lugar, si desde el punto de vista administrativo se fallara en contra de los intereses del trabajador, eso no le haría perder a éste sus derechos; le impediría cobrar por la vía administrativa, pero no ejercer sus derechos normales dentro de la órbita judicial. Por lo tanto, el error de la Administración no perjudicaría al obrero, por lo menos si comparamos esta situación con la que actualmente vive.

¿Qué podría pasar? ¿Que la Administración se equivocara siempre en favor de los obreros? Personalmente --y no es mi intención decir algo fuera de lugar-- no creo en la generosidad del Gobierno en el sentido de pagar cosas que no corresponden. Considero, más bien, que muchas veces éste no paga algunas que sí corresponden. Me parece, en consecuen-

cia, que pensar que el Gobierno pueda otorgar regalías en forma masiva a los trabajadores, es una hipótesis absolutamente alejada de la realidad del país.

Como creo que tenemos que legislar atendiendo a la realidad práctica del Uruguay, no tengo ningún temor de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social haga algún pago que no tenga que hacer.

(Intervención del señor Presidente que no se oye)

En ese sentido, puedo decir que en la reunión anterior hemos discutido también el hecho de que este fondo debe tener además, garantías de ese tipo. La ley tiene que impedir que el fondo sirva para subsidiar empresas o empresarios. Se debe resguardar perfectamente su objetivo fundamental, que no es, de ninguna manera, el de hacer salvatajes. Para hacerlos, ya se han creado determinados instrumentos. Si funcionan o no es otro tema, pero no queremos que se hagan salvatajes a través de organismos de Previsión Social ni mediante este Fondo de Cesantía. En ese sentido, hemos trabajado con gran espíritu de colaboración a los efectos de que se establezcan todas las trabas y controles necesarios para asegurar que este fondo no se pueda utilizar como subvención indirecta a la actividad de una empresa.

Quiero recordar que este tema de discusión surgió en ocasión de considerarse el artículo 4º del Proyecto, que establece distintas hipótesis de las que efectivamente podían surgir dudas. Y éstas no radican exclusivamente en el tema de que el Poder Administrador o la Justicia determinen el crédito. En la práctica, éste se determina siempre en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En todo caso, lo que hace la Justicia es el cálculo de las actualizaciones, aunque puede no ser así en algún caso.

Pero existen otros elementos a tomar en cuenta.

Estamos hablando del problema de la insolvencia y tenemos que dar una definición de ese término. Ya se proceda por la vía de la Administración o por la vía judicial, la insolvencia que tenemos que definir no es la que conocemos todos, por ejemplo, la que tiene relación con el trámite de la quiebra. Obviamente, no va a haber capacidad dentro del Poder Judicial ni de la Administración para realizar el estudio necesario como para decir, categóricamente, que determinada

empresa es solvente o insolvente. En el mejor de los casos, se tardará el tiempo suficiente como para que la empresa se vuelva realmente insolvente. Tampoco podemos ignorar que mientras se realizan los trámites judiciales correspondientes cada vez que se cierra una empresa, los pocos bienes que quedaron sin hipotecar o prendar desaparecen.

Termino, señor Presidente, llamando la atención sobre que buena parte del origen de esta discusión radica en las posibles debilidades que presenta la redacción del artículo 4º, en cuanto a determinar cuáles serían las situaciones de insolvencia y cómo deberían apreciarse.

SEÑOR TOURNE.- Quiero señalar, en primer término, que comparto íntegramente los fundamentos que ha expresado el doctor Plá Rodríguez, así como las observaciones que ha formulado. Su inestimable colaboración representa un aporte fundamental que agradecemos como integrantes de esta Comisión.

Sin lugar a dudas, el cambio operativo, la instrumentación por la vía del Poder Judicial determina claramente que el Banco de Previsión Social no sea el administrador.

De acuerdo con la mecánica con que actúa el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, esta Secretaría de Estado es determinadora también de la existencia del crédito y de su quantum, y libra las órdenes al Banco de Previsión Social que es el recaudador y el tenedor del fondo, para que éste sea vertido en las condiciones que se prevén.

Pero si trasladamos esto al Poder Judicial, indudablemente el rol del administrador lo tiene que cumplir el Banco de Previsión Social.

Si no adjudicáramos al Poder Judicial esta facultad de determinar la existencia, certeza y quantum del monto laboral, estaríamos afectando muy gravemente un principio de

igualdad básico que tiene que ser el que determine la legislación laboral. Porque, evidentemente, resultaría un privilegio ser trabajador de una empresa insolvente o en quiebra, o en concordato, o en cualquiera de las situaciones que determina el proyecto.

El trabajador de una empresa insolvente operaría mediante un procedimiento expeditivo y sumamente rápido, mientras que el de una empresa en condiciones económicas de responder tendría que seguir toda la tramitación de un juicio.

Obviamente, no podemos colocar a la clase trabajadora en esta disyuntiva, con un procedimiento eficaz para la obtención del crédito laboral cuando se trata de una empresa en crisis y con otro, de características muy diferentes, cuando se trata de una empresa en buenas condiciones económicas.

Haríamos una discriminación que sin duda afectaría en gran medida a todos los trabajadores, porque si adoptáramos el criterio que estrictamente corresponde, tendríamos que contemplar a toda la clase trabajadora, a todo aquel que se viera en la desventura de tener que recurrir a la Justicia o a procedimientos extraordinarios a raíz de la negativa de su patrón a pagarle el crédito laboral.

En definitiva, habría que buscar los caminos para que todos enfrentaran esa situación angustiosa.

Evidentemente, la desventura del trabajador de una empresa solvente no es menor que la de un obrero de una empresa insolvente.

Pero además el propio proyecto, si se lee el artículo 4º atentamente, determina que hay casos en los que previamente

se exige una resolución judicial. En el literal a) se señala que en los casos de situaciones de liquidación, concordatos, concurso civil o cesación de pagos total, tiene que haber recaído resolución judicial. Esto supone todo un procedimiento cuyos límites, en el tiempo, van más allá del horizonte. Aquí, en cambio, se exceptúa el caso de una cesación de pagos parcial. Me pregunto qué es lo que quiere decir la ley con esto. ¿Significa la negativa a pagarle a un grupo de trabajadores? ¿La existencia de un tipo de crédito que la empresa no paga porque lo cuestiona? Entiendo que esta terminología va a generar problemas de interpretación, por lo que sería necesario un esclarecimiento.

En definitiva, del propio proyecto que viene de la Cámara de Representantes emana que hay casos para los que se exige la resolución judicial. ¿Qué tipo de resolución? ¿Se refiere a una resolución que diga que una empresa está en quiebra, que ya ha sido declarada toda la etapa preparatoria de la quiebra, cuya tramitación es muy larga? ¿Es la que recae, sobre el concordato,haciendo lugar a la liquidación judicial? ¿Qué significa, pues, esa resolución judicial?

A los casos extremos, aquellos en los que una empresa, realmente, ha entrado en un procedimiento concordatario, de quiebra, de cesación de pagos o un concurso civil en el que haya un signo visible que se exterioriza por la propia actuación del aparato judicial, los vamos a someter, además, a una resolución. Señalo que no sabemos cuál es el carácter de esa resolución y ello no surge claro de la discusión realizada en el Cuerpo.

En cambio, a otras situaciones, se le daría una tramitación aparentemente más favorable. Me afilio, pues, a la posición de que es necesario un pronunciamiento judicial.

El proyecto presentado inicialmente por el Frente Amplio, que recoge la posición sustentada por el simposio especial que orienta el doctor Plá Rodríguez establece la necesidad de una sentencia judicial o de un acta registrada en el curso de la presentación ante el propio centro de asesoramiento al trabajador. Todos sabemos que en el curso de la etapa conciliatoria puede surgir,precisamente, un reconocimiento claro y la determinación de un crédito cierto que dé lugar a una

ejecución. Por lo tanto, no sólo tenemos que pensar en una sentencia judicial sino que podemos retrotraernos a una etapa anterior, la del reconocimiento del crédito. Con ello quedaría sustentado, firmemente, el reconocimiento del derecho del trabajador.

Por consiguiente estimo que va a ser necesario hacer algunas modificaciones: unas, de mero detalle y, otras, haciendo cambios en la estructura del proyecto, dándole injerencia al Poder Judicial.

La cuestión estriba en si se extienden las garantías para todos los trabajadores en cualquiera de los casos en que ha sido cuestionado su crédito laboral y si se colocan en la órbita de la justicia los casos de insolvencia patronal generados por cualquiera de las hipótesis que el proyecto prevé. Pienso que tiene que haber un principio de justicia básico y, además, que el Banco de Previsión Social, como es natural, debe actuar como administrador y recaudador del fondo y ejecutar las órdenes de la justicia.

Entiendo que el generoso ofrecimiento del doctor Plá Rodríguez, de traer una redacción para el jueves --ello en el caso de que se estuviera de acuerdo con mi pensamiento-- obviaría el reajuste del texto legal en todos los planos que él ha señalado.

Como en breve debo retirarme de Sala porque tengo un compromiso ineludible, con estas palabras dejo sentada mi opinión y el sentido de mi voto.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Dado que el señor Senador Olazábal aludió en varias ocasiones mi exposición creo del caso hacer algunas breves aclaraciones.

El problema que estamos enfrentando es el de la insolvencia, no el de la justicia. ¿Cuándo se plantea el problema de la insolvencia? Cuando no se puede ejecutar un crédito indiscutido por causa del Banco de la República, por la desaparición de los bienes o porque realmente no hay nada. Es ahí donde aparece el fondo. No debemos pensar que éste es para resolver las angustias económicas de la gente que se queda sin trabajo; para esto está el seguro de paro o el subsidio de desempleo.

Esto hace que el problema pueda resolverse más o menos inmediatamente después de que se produce la terminación del trabajo.

Me voy a referir a un aspecto --que ya mencionó el señor Senador Zumarán-- y es el de que en algún momento se puede plantear una discusión sobre si el crédito de uno llega a tanto o a menos de tanto. No es el problema de si es o no insolvente, porque ahí ya se establecen las categorías para el caso de quiebras, concordatos, etcétera. El problema es otro: cuando el trabajador reclama por horas extras, por determinada antigüedad o categoría. Eso puede ser cierto o no y alguien tiene que decidir en este aspecto creo que es mejor que lo haga la justicia y no el poder administrador.

Este último tiene más capacidad para recaudar, para actuar después en la subrogación y tratar de que el fondo no se desnutra.

Sin perjuicio de que comparto muchas de las manifestaciones del señor Senador Olazábal entiendo que el tema de la determinación del monto del crédito tiene que ser de resorte judicial y no administrativo. Comparto, también, la idea del señor Senador Zumarán, de que la justicia --si bien tiene mala fama-- no es tan lenta como se dice. Pese a lo cual, queremos hacerla más rápida y es por eso que, al comienzo de mi exposición, me referí a la necesidad de aprobar un procedimiento laboral más adecuado.

Nada más.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- A pesar de que no tengo el gusto de compartir todas las apreciaciones del doctor Plá Rodríguez no voy a reiterar los argumentos esgrimidos en otras sesiones. Pero me voy a referir en forma escueta al tema de la ubicación institucional.

El doctor Plá Rodríguez daba el argumento de que no creía de que esto tuviera nada que ver con la política de empleo.

A nuestro juicio, creemos que ello sí tiene que ver con la política de empleo, en la medida que estos trabajadores de empresas insolventes pueden integrar un sector de actividad que pueda estar en un declive o caída, haciendo presumir que habrá un cese total de ellas o un cierre de la empresa, por

razones de mercado o de otro tipo. A esta altura de las cosas, casi que ya podemos considerar a esas personas en calidad de desempleadas. Entonces, la importancia de esto en una política de empleos es considerar a esas personas desde el principio de su situación, tratando además de reubicarlo en el mercado laboral e inclusive reciclarlo por medio de la capacitación profesional, si fuera necesario, ya que si estaba especializado en una actividad que se encuentra en un momento de declive, poder incluir a este trabajador en otra que esté en auge.

El seguro de desempleo, sin duda, no es una solución. Hasta la fecha, todos los trabajadores acuden al seguro de desempleo, se dirigen a una ventanilla del Banco de Previsión Social, cobran su Seguro de Paro, pero el Estado no hace más nada con respecto a ellos. Vencidos los seis meses que establece la ley, si por sus propios medios no ha conseguido un nuevo trabajo, su situación continúa siendo angustiosa; no existe un servicio del Estado que se preocupe por reubicarlos laboralmente o reciclarlos, si fuera necesario.

En ese sentido, creemos que el fondo de garantía está en una parte del camino entre el trabajador que está en actividad y el que quedaría desempleado. Nos parece que sobre ese ámbito debe actuar la política de empleo. Por estas razones es que creemos que el tema no está desligado de dicha política, por lo que es muy importante su ubicación institucional.

Personalmente, tampoco comparto la posición del doctor Plá Rodríguez en cuanto a que no exista un máximo de pago. Estaba mirando hace unos instantes un extracto que poseo de la legislación laboral española; en ella se establece un máximo de pago, tanto se trate de una indemnización por despido como de adeudos salariales. Razones habrá para haberlo establecido y al respecto manifiesto que las principales razones son las de garantía en la viabilidad y seguridad del fondo. Al respecto, hemos sugerido una redacción intermedia, previendo que en el futuro se puede llegar a pagar todo lo adeudado al trabajador, siempre y cuando el fondo en su aplicación sistemática demostrare ser viable. Creemos que es importante establecer desde el principio un máximo de indemnización, a efectos de ver la evolución que tendrá dicho fondo.

Discrepamos también en cuanto a que no se exija una vin-

culación entre el trabajador y la empresa.

Es más; si no entendí mal, creo que en ese sentido habíamos llegado a un consenso en las reuniones pasadas. Si mal no recuerdo, acordamos que se podrían hacer jugar los dos criterios entrecruzados. Por un lado, que la empresa tuviera cierta antigüedad en su establecimiento desde el inicio de sus actividades y, por el otro, que el trabajador también la tuviera --que podría ser menor-- al servicio de una empresa particular. Todo esto sería a fin de poner mayor cautela para evitar posibles situaciones fraudulentas.

No nos opondríamos a que hubiera pronunciamientos judiciales previos.

Ello, sin duda, le dará a la administración una mayor tranquilidad.

Insisto en algo que mencioné en la reunión pasada: pienso que aquí uno de los temas prioritarios es el de atacar de una vez por todas lo que tiene que ver con el proceso laboral.

Con un nuevo proceso laboral, que nos dé agilidad, este mecanismo como requisito previo para ingresar al fondo, se podría decir que no sería una demora innecesaria que debe sufrir el trabajador para ver satisfechos sus créditos y, a la vez, estaríamos en condiciones de dar la garantía a la actuación de la justicia.

En el proyecto del Frente Amplio se prevé el caso de que hubiera sentencia basada en la autoridad de cosa juzgada.

En el seno de esta Comisión se dijo que podría no ser una sentencia que llegara hasta el fondo del tema, pero que sí diera como configurada-- la situación de hecho por la que el trabajador pueda ingresar al fondo.

Aquí también se estableció la posibilidad de que el crédito fuera reconocido por acta labrada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Entonces, me pregunto en el caso en que concurre el empleador y reconoce la deuda frente al funcionario del Ministerio, labrándose un acta, quién califica después si esa empresa se encuentra o no en una situación de insolvencia

como para que el acreedor, el trabajador, pueda concurrir ante el fondo.

Creemos que por lo menos para este caso debería constar una calificación de la propia administración, cosa que está establecida en todos los proyectos que tenemos a consideración.

Bien podría ocurrir que hubiera una connivencia entre el trabajador y el empleador y este último reconociere su crédito a fin de que su empleado pueda recurrir al fondo y él verse liberado del pago de dicho crédito.

SEÑOR NEGRO.- Estoy de acuerdo con que una nueva ley de proceso laboral --tal como lo dijo el doctor Plá Rodríguez-- resolvería definitivamente el problema.

Sin embargo, debemos ser realistas. Dicha ley actualmente está a estudio por parte de una Comisión.

En una conversación informal que mantuve con el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social le manifesté que existían algunos inconvenientes al respecto, como por ejemplo, la creación de Juzgados y la aprobación de montos extra elevados. No quiero ofender a nadie, pero expreso que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, no ha sido generoso en los presupuestos.

Dicho poder encontraría en esto un primer escollo, implicando que se hicieran largas conversaciones para que se aprobara esta ley, y posiblemente ella recién podría ser sancionada el próximo año o en la siguiente legislatura.

Reitero que coincido con el doctor Plá Rodríguez en cuanque debe ser la justicia la que solucione la situación, pero a la vez digo que ello presenta serios inconvenientes.

Por otra parte, comparto los temores expresados por el señor Senador Olazábal en cuanto a que los procesos pueden insumir meses o años, inclusive en algunos casos el trabajador muere antes de que finalicen; es un hecho real. Sin embargo, soy partidario de soluciones combinadas.

Quienes estamos acostumbrados a transar y a negociar y además somo minoría en el Parlamento --es claro que el Frente Amplio lo es-- planteamos una solución que tal vez pueda tildarse de ingenua.

En el artículo 13 del proyecto original --que fuera aprobado por unanimidad en el seno de la Comisión y por mayoría de votos en el pleno-- se dice lo siguiente: "El Banco de Previsión Social mediante decisión fundada, resolverá sobre la solicitud presentada disponiendo según el caso del pago de los importes de los créditos adeudados o el archivo de la solicitud por falta de mérito, dentro del plazo de veinte días hábiles a partir de la siguiente fecha de recepción de la solicitud".

Consulto al doctor Plá Rodríguez en cuanto a la posibilidad de que el Parlamento pueda establecer plazos a la justicia para que se expida. No sé si los señores Legisladores tenemos potestades para hacerlo. De ser así, es decir, si pudiéramos combinar ambas soluciones, prácticamente arribaríamos a la solución definitiva que contemplaría los temores que tenemos algunos señores Legisladores.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Desde luego que el Parlamento tiene aptitud constitucional para fijar plazos. Cualquier ley procesal establece plazos para que la justicia defina la situación. De manera que no me cabe la menor duda que se podría hacer lo que plantea el señor Representante Negro.

SEÑOR VAILLANT.- Lamentablemente no he oído la exposición completa del doctor Plá Rodríguez, sólo su última parte.

En principio, deseo señalar que comparto las apreciaciones que pude escuchar.

El señor Representante Negro recordará que preocupaciones similares planteó quien habla en oportunidad de discutir este proyecto en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes.

Creo que primero tenemos que determinar claramente qué problema es el que queremos atacar con esta iniciativa, o sea, cuál es el espíritu que hay detrás de este proyecto. A veces, en el fragor de la discusión podemos olvidar o desvirtuar el objetivo inicial que el proyecto tiene.

El título de este proyecto determina claramente su objetivo: crear un fondo de garantía para los créditos laborales ante la insolvencia patronal. No se trata de la creación de un fondo ante la lentitud de la justicia, pues se trataría de algo totalmente distinto.

Este texto parte de un presupuesto: la existencia de un crédito laboral cierto y el no pago del mismo por parte del empresario, no porque recurra la sentencia de la justicia o del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sino porque no posee los recursos para poder cumplir. Ese es el hecho que motiva la existencia de este proyecto. Por lo tanto, debe estar basado en la existencia y en la certeza jurídica de un crédito laboral, como en todos los créditos laborales que pueden reclamar los trabajadores.

El problema se plantea a partir del momento en que el empresario, por razones de insolvencia, no hace frente al pago, no porque no esté de acuerdo, no porque no reconozca el crédito laboral y no porque apele frente a una sentencia ante ese crédito laboral, sino porque aduce insolvencia. Ese es el objetivo de este Fondo.

Por lo tanto, este trabajador debe tener el mismo derecho que los demás; esto es: su crédito debe ser comprobado. si el mismo es negado por parte del empresario, la justicia debe determinar si ese crédito laboral existe. Recién a partir de ese momento en que se haya acordado sobre la existencia del crédito, si el empleador no lo paga por insolvencia, actuará el Fondo.

Si llegamos a esa conclusión que creo es la que inspiró este proyecto, de lo que se trata es de determinar cuándo existe insolvencia patronal y hacer que el proyecto permita que el trabajador tenga, a partir de ese momento, una forma rápida de cobrar los créditos laborales.

Como el proyecto establece que el fondo se subroga ante el empleador en los créditos laborales, a mi juicio alcanza con que el empleador simplemente reconozca su deuda, el

crédito laboral, la determinación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o no apelando lo que resuelva la justicia, y no haga efectivo el pago por insolvencia o diga que no tiene recursos para el pago. Es en ese momento que el Fondo actúa. Lo primero que debe hacer es proteger al trabajador respecto del cual la justicia ya ha determinado que existe el crédito laboral, pagar al trabajador, y subrogarse el derecho para luego poder reclamar ante la empresa.

¿Qué es lo que hace aquí el Estado? El trabajador no puede esperar más tiempo que el establecido por la justicia; es entonces el Estado el que asume esa responsabilidad y el que actúa a partir de ese momento sobre la empresa.

Por supuesto que puede darse el caso de que una empresa diga que no paga porque es insolvente o porque no tiene recursos, y que eso realmente sea cierto. Ante esa situación, ¿qué le decimos al trabajador? ¿Qué actúe contra la empresa y no cobre, o le pagamos al trabajador y el Estado actúa sobre la empresa? En la medida en que el Fondo se subroga en los derechos, a mi me da absoluta tranquilidad, porque tengo mucha más confianza en que el Estado le pueda cobrar a la empresa y no el trabajador.

En lo que tiene que ver con el planteo que vincula al Fondo con una política de empleo, yo, que veo con muy buenos ojos un proyecto sobre esa política de empleo a que tiende el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, siento que no existe tal relación.

Voy a explicar por qué pienso así. El argumento es que aquí se plantea una situación de desempleo y que a partir de ese momento debe incluirse toda una política de empleo; que ese desempleo que se produce por la insolvencia patronal puede ser la consecuencia de la caída de toda una actividad que va determinando la certeza de que se va a generar una situación de desempleo en ese sector. Se dice que ante eso debe crearse una política de empleo que lleve a la reinserción del trabajador y a su reciclaje. Comparto absolutamente eso; pero, creo que esa política no puede discriminar entre los trabajadores desempleados por insolvencia patronal y aquellos que lo están sin ese motivo. Una empresa puede cerrar por caída de la actividad pero contar con los recursos para pagar los créditos, y otra cerrar por no tener medios económicos. Esta política de empleo es para todos los desempleados en general. Este proyecto no se refiere

a eso, sino a algo totalmente distinto: a aquellos desocupados que no pueden cobrar el crédito laboral que les corresponde.

Repito que comparto una política de empleo, pero señalo que a mi juicio no tiene ninguna vinculación con los créditos laborales. Pienso a la inversa: en caso de que no hubiera un crédito laboral, que no se pudiera cobrar por insolvencia patronal, ¿esa política quedaría excluida? No, porque eso no está en nuestro espíritu.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- El tema es que para cualquier Servicio de Empleo va a ser mucho más fácil el comienzo --y principio quieren las cosas-- tomar a los desocupados que tiene registrados que son aquellos que van al Seguro de Desempleo o los que acudieron ante el Fondo. Respecto de los otros desocupados habría que hacer un censo o establecer la obligación de inscribirse en un Servicio de Empleo. A los otros ya se los da el propio sistema.

El hecho de que sea el mismo organismo el que administre el Seguro de Desempleo, el Fondo de Garantía y el Servicio de Empleo, permite tener el Registro de las personas ingresadas.

No hay duda de que un Servicio de Desempleo va a tener en cuenta en primer lugar --eso no quiere decir que dé prioridad ante los otros desocupados-- a quienes acuden al Seguro de Desempleo y al Fondo de Garantías. Después tendrá que crear otros mecanismos para poder registrar al resto de los trabajadores desocupados.

En cuanto tiene la posibilidad de tomarlos antes, los incorporará de inmediato a la política de empleo.

Ese es el orden cronológico que le damos nosotros.

SEÑOR VALLIANT.- Entiendo la preocupación del señor Subsecretario. Sin embargo, siento que el trabajador que ha sido despedido, en este caso tiene una diferencia con el otro trabajador que no ha podido cobrar sus créditos laborales. Repito que la única diferencia que existe entre un trabajador y otro es el hecho de que unos hayan cobrado los créditos laborales. Por lo tanto, al igual que aquel trabajador que no tuvo inconvenientes en cobrar sus créditos laborales,

recurre al Seguro de Desempleo. Al hacerlo ya está automáticamente registrado.

No se me ocurre la idea de un trabajador que porque tiene créditos laborales para cobrar, los que el empresario no le paga por insolvencia, no recurra al Seguro de Desempleo.

Creo que aun existiendo alguna posibilidad de ese tipo no podemos determinar que exista una vinculación tal entre el Fondo de Garantía y una política de empleo que haga que formemos un conjunto. Si el tema fuera simplemente el dato de que de la política de empleo surgiera el Fondo, el dato lo tendrían igual porque ese desempleado estaría registrado en el Seguro de Desempleo. Por otro lado, pienso que si se tratara solamente de un problema de datos, sencillamente se podría aprobar este proyecto independientemente del relativo a la política de empleo, porque el Fondo, dadas las relaciones normales entre las Instituciones, puede pasar la lista de sus beneficiarios a quien administre la política de empleo. No advierto la necesidad de aprobar estos proyectos en conjunto. Si no se crea la política de empleo --que estimo sí debe hacerse-- ¿pierde sentido este otro proyecto? De ninguna manera. Ahí es donde siento por lo menos la no necesidad de una vinculación a ultranza entre esta iniciativa y la política de empleo.

Sí puedo coincidir en que este proyecto más la política de empleo, más el proceso laboral y más otras legislaciones que en materia de relación capital-trabajo podamos sacar, genera toda una mejor condición para las relaciones laborales en su conjunto. Por supuesto que es así, pero no de manera tal que el proyecto de Fondo de Garantía quede indisolublemente ligado al proyecto de Política de Empleo de tal forma que si no se sanciona este último, no podría sancionarse el Fondo de Garantía para los créditos laborales.

Finalmente, deseo insistir sobre algo que he expresado en reuniones anteriores y es el famoso tema de los topes, de la antigüedad de la empresa y de la antigüedad del funcionario. No comparto la existencia de topes en este sentido, porque desvirtuaría justamente la intención, el espíritu y el objetivo del proyecto. Si este es un proyecto que pretende asegurar a los trabajadores créditos laborales ciertos, que les corresponden, no podemos establecer para dichos

créditos laborales topes más allá de lo que la propia Justicia les ha puesto. O cubrimos los créditos laborales que les corresponden cobrar y que por insolvencia no pueden cobrar, o no los cubrimos, porque el crédito laboral existe.

Aquí se puede plantear --y lo voy a recordar nuevamente-- una posibilidad de recurso de fondo.

Esto es, que de no poner topes, en algún momento podamos caer en una situación donde el fondo no es suficiente para cubrir los créditos.

Sin embargo, por lo menos hoy no siento ese argumento como válido ya que justamente, al determinarse los porcentajes con los que se financiaría el fondo aportado por los sectores empresarios, uno de los argumentos del Poder Ejecutivo era que no fuera el 0,5% sino hasta el 0,5%.

De ahí surge que, por lo menos según la presunción del Poder Ejecutivo, tal vez no haya que llegar al 0,5% para cubrir la totalidad de las necesidades del Fondo.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Creo que el tema sobre el "hasta 0,5%" implica reconocer que a veces determinadas disposiciones incluidas en las leyes pueden verse superadas con el transcurso del tiempo.

Si estableciéramos a rajatabla un aporte del 0,5%, en el mejor de los casos podría ocurrir que el Fondo tuviera recursos tan importantes que se hiciera innecesario seguir gravando a la actividad con un aporte importante.

Quiere decir que no se está presumiendo otra cosa que

eso: si en la aplicación del Fondo se demuestra su viabilidad --y ella puede darse inclusive con un aporte menor-- se tendría la posibilidad de ir siguiendo la evolución de la situación a los efectos de llegar a reducir en determinado momento los aportes, porque en definitiva están gravando la actividad.

En lo que se refiere al tope yo aludía a la legislación española, de la cual tengo un resumen, que cuando habla de cuantía de las prestaciones por salarios, indica que se paga hasta 120 días, teniendo como base máxima de cálculo el duplo del Salario Mínimo Interprofesional; por indemnizaciones, hasta una anualidad, con la base de cálculo señalada en el párrafo anterior --es decir, máxima de cálculo al duplo del Salario Mínimo Interprofesional-- y según sea una u otra situación, es a razón de tantos días por año de servicio.

Reitero que en el fondo español de garantía de los créditos laborales existe el tope.

Nosotros propusimos establecer un tope y si la marcha y las posibilidades del Fondo demuestran que el mismo es vialbe y que, aun con la rebaja de aportes lo sigue siendo, podría aumentarse o pagar hasta el total del crédito laboral insatisfecho.

Creemos preferible abrir esa posibilidad y que el transcurso del tiempo demuestre si estábamos en lo cierto.

SEÑOR VALLIANT.- Continúo creyendo que filosóficamente no corresponde, porque desvirtúa el objetivo del proyecto.

gcq.6
D/827

25x10

Pero en función de los ejemplos que se han expresado, quiero señalar que nosotros no podemos perder de vista cuáles son los valores, las realidades y las relaciones reales que existen entre lo que puede ser el salario mínimo interprofesional y los salarios que gana la gente en general, en España, y lo que puede ser el salario mínimo nacional y lo que la gente realmente gana en nuestro país. Si tenemos en cuenta cuál es el valor del salario mínimo nacional y además conocemos el indice medio de salarios de nuestro país, nos damos cuenta de que fijar topes en seis salarios mínimos nacionales, en función del salario mínimo nacional, puede estar totalmente desajustado con la realidad. No es difícil que una persona gane en este país 5 ó 6 salarios mínimos nacionales y si estamos estableciendo como tope esta cifra para cubrir con ella los salarios atrasados, las horas extras impagas, el aguinaldo y el salario vacacional que se les debe y también el despido, estamos haciendo un gran proyecto que finalmente liquidamos con un tope. Opino que no debe haber tope pero, si se continúa insistiendo en que lo haya, entonces tendremos que discutir sobre valores totalmente distintos para los topes. Actualmente en nuestro país seis salarios mínimos nacionales equivalen aproximadamente a N$ 180.000; creo que el tope que pretendía establecer el Poder Ejecutivo era de N$ 210.000; si a un trabajador se le deben 30 días de sueldo, el aguinaldo, el salario vacacional, alguna hora extra y el despido, esa cifra se ve largamente superada. Entonces, armamos todo un proyecto para que el trabajador pueda cobrar el crédito pero después, por la vía del tope, le quitamos la posibilidad de que realmente lo cobre. Si es así, no le llamemos Fondo para la Garantía de los Créditos Laborales por Insolvencia Patronal, sino ayuda de emergencia mientras no se puede cobrar el crédito, que es otra cosa totalmente distinta.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Creo que primero debe discutirse sobre la conveniencia de que exista un tope. Luego, que la referencia sea el salario mínimo nacional es una posibilidad y otra es que sea hasta los 120 días de salario. Tampoco resulta muy creíble que a un trabajador se le deban dos años de retribución y continúe trabajando en la empresa. Por eso creo que puede ser lógico establecer algunos topes y la referencia para ello puede ser el salario mínimo nacional o equis cantidad de salarios del trabajador.

ls.1
D/827

SEÑOR VAILLANT.- Esa puede ser una vía, pero exclusivamente en lo que tiene que ver con el salario adeudado, es decir, la mensualidad adeudada. Pero entonces allí no se podría involucrar el aguinaldo, el despido y todos los demás valores. O de lo contrario, nos estamos refiriendo a 120 días de salario como el tope máximo a cobrar, o como lo máximo a cobrar en lo referente a salarios, dejando la indemnización fuera de ese concepto.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- La legislación española también tiene determinados topes a la indemnización por despido, según sea la situación.

SEÑOR OLAZABAL.- Si no entendí mal, de la lectura realizada la legislación española prevé 120 días de salario y hasta una anualidad por despido --o sea que excede en mucho lo que sería la realidad uruguaya, donde el despido es un máximo de seis meses-- con topes absolutamente generosos con respecto a lo que venía conversando aquí por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo decir que tenemos un ofrecimiento del profesor de ensayar una redacción en un plazo muy breve de 48 horas, que coincidiría con la próxima sesión de la Comisión, el día jueves. El profesor ha estudiado el tema y además ha oído las distintas opiniones que hoy se han vertido sobre los diferentes puntos, por lo que creo que está en condiciones inmejorables de poder proyectar una redacción que estoy seguro será de mucha utilidad para la Comisión.

En ese sentido, tomamos el ofrecimiento del doctor Plá Rodríguez, agradeciéndoselo, aguardando su redacción para saber si él mantiene el ofrecimiento del plazo de 48 horas, a los efectos de analizar el tema el próximo jueves, a las diez de la mañana, en la Comisión integrada con los señores representantes.

SEÑOR OLAZABAL.- Estoy de acuerdo con el temperamento propuesto, pero deseo formular una salvedad que llega a una disculpa anticipada.

Le encargamos al doctor Plá Rodríguez un problema de real importancia, porque además de las dificultades técnicas y jurídicas que puede tener este proyecto, obviamente están en la discusión, elementos políticos. En consecuencia, le estamos solicitando nada menos que una interpretación

25 x 10

técnico-jurídica a la cual debe sumarse una política para tratar de acertar los deseos de esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Al doctor Plá Rodríguez le solicitamos un asesoramiento profesional. Los problemas políticos serán tratados en la Comisión.

SEÑOR OLAZABAL.- Desde el punto de vista personal, en el día de hoy hemos cometido una especie de descortesía con lo que es el funcionamiento normal de las Comisiones cuando invitamos a concurrir a distintos asesores. En este sentido, controvertiríamos, de alguna manera, sus opiniones.

Me temo que no compartamos...

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Olazábal tiene la absoluta libertad de discrepar.

SEÑOR OLAZABAL.- Aunque se trate de una descortesía, el mecanismo lleva a que por un lado le estemos pidiendo un asesoramiento jurídico y, por otro exponemos al señor asesor a que la solución sea criticada o controvertida.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Quiero quitar todo tipo de escrúpulos al señor Senador Olazábal.

En primer lugar, debo manifestar que los abogados estamos acostumbrados a las controversias y nadie pretende ser infalible. Además, debemos reconocer que éste es un tema difícil y todos nos damos cuenta de ello. Puede entenderse que determinada solución es viable y más tarde comienzan las dudas. Por tal motivo, entiendo que es perfectamente explicable la divergencia.

Cuando se aportan sugerencias todos sabemos que se está expuesto a la crítica y a la discrepancia. Esto está fuera de discusión.

Por mi parte, entiendo que no ha habido ningún tipo de descortesía sino que ha servido, como decía el señor Presidente de la Comisión, para escuchar la opinión de los distintos señores Legisladores y del Ministerio, a los efectos de confirmar lo que surgía de la versión taquigráfica.

En ese aspecto me encuentro en las mejores condiciones para conocer cuál es el ambiente.

ls.3

D/827

Con respecto a la premura del tiempo, me hago cargo de la situación que vive el Parlamento, ya que se encuentra a menos de quince días de la finalización de la Legislatura. En consecuencia, debemos actuar con gran celeridad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos el ofrecimiento del profesor Plá Rodríguez y nos volveremos a reunir el jueves a las diez de la mañana.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 19 minutos)

ls.4
D/827